



Til ØU

13-05-2009

**Revisionsrapport fra Intern Revision angående kommunens
Kasse- og Regnskabsregulativ**

Sagsnr.
2008-148902

Økonomiforvaltningen anmodede i december 2008 Intern Revision om at gennemgå og vurdere kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ med tilhørende rammebilag.

Dokumentnr.
2009-268038

Intern Revision har på den baggrund udarbejdet en revisionsrapport, som overordnet anbefaler, at

Sagsbehandler
Kasper Striegler
Mortensen

- Der udarbejdes operationelle krav for den interne kontrol på det regnskabsmæssige område.
- Der udarbejdes fælles forretningsgange på det regnskabsmæssige område, som medvirker til at ensrette regnskabsprocessen i kommunen.
- De væsentligste regnskabsprocesser i kommunen identificeres og beskrives.

Baggrunden for Økonomiforvaltningens anmodning var, at der skulle igangsættes et arbejde med at opdatere og modernisere kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ.

Moderniseringen af kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ skal resultere i at kommunens retningslinjer for regnskabsprocesserne bliver mere ensartede på tværs af kommunen, hvilket er i overensstemmelse med Intern Revisions anbefalinger.

Moderniseringen ligger ligeledes i forlængelse af initiativerne under overskriften "Styr på økonomien", idet et opdateret Kasse- og Regnskabsregulativ er en forudsætning for, at den løbende budgetopfølgning og økonomistyring kan foretages på en hensigtsmæssig og betryggende måde.

Arbejdet med moderniseringen af kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ skal ligeledes medføre, at der udarbejdes fælles forretningsgange for de tværgående regnskabsprocesser i kommunen. Udarbejdelsen af fælles forretningsgange vil mindske behovet for decentrale forretningsgange.

Økonomiforvaltningen forventer at foreligge en sag for Økonomiudvalget d. 16. juni 2009, der præsenterer kommunens nye Kasse- og Regnskabsregulativ samt redegør for arbejdet med udarbejdelsen af fælles forretningsgange på regnskabsområdet i Københavns Kommune.

Intern Revisions rapport er vedlagt som bilag.

Center for Økonomi

Rådhuset, 2. sal, 40
1599 København V

Telefon
3366 2249

Telefax
3366 7011

E-mail
km@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

www.kk.dk



KØBENHAVNS KOMMUNE
INTERN REVISION

7. maj 2009

RAPPORT 2009

Københavns Kommunes Kasse- og regnskabsregulativ

MODTAGER:

Administrerende direktør Claus Juhl

Kopi:

Direktør Bjarne Winge

FORORD

Økonomiforvaltningen, Direktionen har bedt Intern Revision om at gennemgå og vurdere indholdet i kasse- og regnskabsregulativet med tilhørende rammebilag gældende for Københavns Kommune.

I nærværende rapport beskriver vi resultatet af vores gennemgang og vurdering, herunder konstaterede svagheder og afledte risici. Rapporten indeholder tillige anbefalinger til aktiviteter som Direktionen kan iværksætte med henblik på at reducere virkningen af de identificerede risici.

Indholdet i nærværende rapport har været drøftet med Økonomiforvaltningen, Direktionen. Direktionen har tilsluttet sig rapportens observationer, risikovurderinger samt anbefalinger til afhjælpning af de konstaterede forhold.

Direktionen har udarbejdet handlingsplaner med henblik på at implementere de i rapporten indeholdte anbefalinger og fastsat frister for implementering af handlingsplanerne. Handlingsplan, frister samt ansvarlig medarbejder er indarbejdet i nærværende rapport.

Intern Revision følger løbende op på implementeringen af handlingsplanerne i forhold til de fastsatte frister.

Rapportens ledelsesresumé og konklusion er indarbejdet i den løbende protokollering til revisionsudvalget.

København, den 14. maj 2009

Kurt Wagner
Revisionschef
3366 2118

Martin Bergmann Pedersen
Manager
3366 2083

Indholdsfortegnelse

1. BAGGRUND.....	5
2. FORMÅL, OMFANG OG AFGRÆNSNING	5
2.1. formål	5
2.2. omfang og afgrænsning	5
3. LEDELSESRESUMÉ OG KONKLUSION.....	6
4. Detaljerede observationer, risici og anbefalinger.....	8
4.1. Intern Kontrol Kategori 1	8
4.2. Forretningsgangsbeskrivelser Kategori 1	11
4.3. Regnskabssystemet (løbende registreringer) Kategori 1	18
4.4. Regnskabssystemet (årsafslutningen) Kategori 1	21

1. BAGGRUND

Københavns Kommunes kasse- og regnskabsregulativ skal udgøre grundlaget for organiseringen samt udførelsen af regnskabsopgaverne i kommunen. Regnskabsopgaverne omfatter såvel de løbende regnskabsopgaver som regnskabsopgaverne i forbindelse med udarbejdelse samt kvalitetssikring af årsregnskabet.

Det er således af væsentlig betydning, at kasse- og regnskabsregulativet er udformet på en sådan måde, at regnskabsopgaverne organiseres og udføres effektivt og sikkert.

2. FORMÅL, OMFANG OG AFGRÆNSNING

2.1. formål

Formålet med gennemgangen af kommunens kasse- og regnskabsregulativ er at vurdere, hvorvidt dette udgør et solidt grundlag (fundament) for etableringen og gennemførelsen af kommunens regnskabsprocesser på det operationelle niveau.

2.2. omfang og afgrænsning

Gennemgangen har omfattet en vurdering af det værende kasse- og regnskabsregulativ. Vurderingen er foretaget med udgangspunkt i bogføringsloven med tilhørende vejledning. Vi er opmærksomme på, at kommunal virksomhed ikke er omfattet af dette lovkompleks. Uanset dette er det dog vores opfattelse, at bogføringsloven med tilhørende bekendtgørelse indeholder en række retningslinier, der med fordel kan iagttages ved implementering samt gennemførelse af regnskabsprocesserne i store virksomheder. Dette uanset ejerformen.

Nærværende rapport indeholder ikke en gennemgang og vurdering af, hvorledes regnskabsopgaverne gennemføres i de enkelte forvaltninger.

3. LEDELSESRESUMÉ OG KONKLUSION

Vi har i overensstemmelse med omfang, formål og afgrænsning for nærværende opgave gennemført en vurdering af kasse- og regnskabsregulativet for Københavns Kommune.

Det er vores vurdering, at kasse- og regnskabsregulativet ikke udgør et solidt grundlag for etablering af effektive regnskabsprocesser med høj grad af indbygget sikkerhed. Det er således vores vurdering, at der i det værende kasse- og regnskabsregulativ i utilstrækkeligt omfang er taget hensyn til et betryggende kontrolmiljø på det regnskabsmæssige område. Det er tillige vores vurdering, at kasse- og regnskabsregulativet ikke tilgodeser standardiserede processer og procedurer på det regnskabsmæssige område.

Vi begrundet vores vurdering i følgende forhold:

- Der er ikke fastsat operationelle retningslinier for den interne kontrol på det regnskabsmæssige område
- Kasse- og regnskabsregulativet indeholder ingen kontrolmål, der skal iagttages ved gennemførelsen af regnskabsprocessen
- Der er en forøget risiko for, at ensartede regnskabsprocesser etableres og gennemføres væsentligt forskelligt på tværs af forvaltningerne
- Der er en forøget risiko for, at regnskabsopgaverne bliver tilrettelagt og gennemført med forskellig grad af indbygget intern kontrol på tværs af forvaltningerne.

Nærværende rapportens konklusion, observationer, risikovurderinger har været genstand for drøftelser mellem Intern Revision og Økonomiforvaltningen, Direktionen. Økonomiforvaltningen har tiltrådt rapportens indhold og har fastsat handlingsplaner for implementering af rapportens anbefalinger samt fastsat terminer herfor. Det er Intern Revisions vurdering, at implementeringen af de af Økonomiforvaltningen udarbejdede handlingsplaner vil reducere de identificerede risici.

Økonomiforvaltningens handlingsplaner vil omfatte gennemførelsen af følgende aktiviteter:

Økonomiforvaltningens handlingsplaner omfatter gennemførelsen af en række aktiviteter, der skal understøtte følgende leverancer:

- En operationel beskrivelse af kravene til god intern kontrol på det regnskabsmæssige område i kommunen
- Et Ajourført kasse- og regnskabsregulativ med tilhørende bilag
- En identifikation af tværgående regnskabsprocesser samt udarbejdelse af forretningsgange herfor
- En overordnet oversigt over organiseringen af regnskabsvæsenet i kommunen indeholdende en beskrivelse af de enkelte regnskabsopgavers organisationsmæssige forankring samt de væsentligste IT-systemer
- En tværgående forretningsgang for afstemning og kvalitetssikring af kommunens balancekonti

Samtlige Ovenstående handlingsplaner vil være tilendebragte senest ved udgangen af 2009. Økonomiforvaltningen vil i fornødent omfang inddrage Økonomiudvalget.

Rapportens konklusion vil være omfattet af den løbende protokollering til Revisionsudvalget.

4. Detaljerede observationer, risici og anbefalinger

Vi har til de enkelte observationer anført en kategori, som udtrykker vores opfattelse af væsentligheden af det beskrevne. Kriterierne for kategoriseringen er gengivet sidst i rapporten.

4.1. Intern Kontrol

Kategori 1

Observation

Kasse- og regnskabsregulativet indeholder et rammebilag benævnt "Intern kontrol generelt". Det er anført, at formålet med intern kontrol på det regnskabsmæssige område er at sikre en rigtig og hensigtsmæssig regnskabsføring.

Rammebilaget indeholder tillige følgende definition for intern kontrol:

Intern kontrol defineres i denne forbindelse som de handlinger og procedurer, der samlet udføres i institutionen og som er tilrettelagt for at opnå en rimelig sikkerhed for en effektiv forvaltning og pålidelig regnskabsmæssig rapportering, herunder forebyggelse mod tilsigtede og utilsigtede fejl samt overholdelse af gældende lovgivning.

Det skal tillige bemærkes, at den fastsatte overordnede definition af intern kontrol både omfatter forvaltningen (driften) af kommunens aktiviteter samt de regnskabsmæssige forhold.

Formålsbeskrivelsen for intern kontrol samt definitionen af intern kontrol på det regnskabsmæssige område er af overordnet og generel karakter. Formålsbeskrivelsen for samt definitionen af intern kontrol indeholder således ingen nærmere beskrivelse af hvilke forhold i regnskabsprocessen, som den gode interne kontrol skal understøtte. Her tænkes specifikt på de fastsatte krav til den enkelte regnskabsmæssige registrering, som den interne kontrol skal medvirke til bliver opfyldt. Som en følge heraf er der ikke anført specifikke kontrolpunkter, der skal være omfattet af de interne kontrolforanstaltninger.

Det er anført, at den enkelte forvaltning skal sikre, at der udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser for intern kontrol – generelt. Intern Revision forudsætter, at der hermed menes, at der skal udarbejdes en forretningsgangsbeskrivelse for en given aktivitet med indbyggede interne kontrolforanstaltninger, da det

umiddelbart ikke giver mening at udarbejde en separat forretningsgangsbeskrivelse for intern kontrol.

Det vil således være vanskeligt for de enkelte forvaltninger med udgangspunkt i ovenstående definition at fastsætte kravene til kontrolmiljøet på det regnskabsmæssige område.

Risiko

Der er således en forøget risiko for, at de enkelte forvaltninger indarbejder forskellige former for samt grader af intern kontrol ved udarbejdelsen af forretningsgange på det regnskabsmæssige område.

Anbefaling

Vi anbefaler, at der, i det omfang det er muligt, udarbejdes operationelle krav for den interne kontrol på det regnskabsmæssige område, gældende for samtlige forvaltninger. Forudsætningen for at kunne implementere interne kontrolforanstaltninger er, at der forlods er taget stilling til de kontrolmål, som de interne kontroller skal understøtte. Som udgangspunkt skal de interne kontroller på det regnskabsmæssige område understøtte følgende kontrolmål:

Tilstedeværelse

De i regnskabet anførte aktiver og passiver (forpligtelser) skal eksistere på balancedagen. F.eks. at der rent faktisk forefindes de i regnskabet angivne varelagre, ejendomme osv. Samtidig omfatter kontrolmålet "tilstedeværelse", at de i resultatopgørelsen angivne transaktioner har fundet sted.

Ejendomsret

Vedrører den juridiske ret til de i balancen opførte aktiver samt den juridiske gyldighed af de forpligtelser, som fremgår af balancens passivside.

Værdiansættelse

Regnskabs aktiver, passiver og resultatopgørelse skal indeholde beløb, der er anført til korrekte værdier i overensstemmelse med den beskrevne regnskabspraksis. Regnskabspraksis kan eksempelvis foreskrive, at ejendomme registreres til anskaffelsessum, der afskrives over en fastlagt årrække og afskrivningerne udgiftsføres ligeligt over den angivne periode.

Fuldstændighed

Fuldstændighed indebærer, at alle transaktioner, aktiver og forpligtelser, der bør fremgå af regnskabet, også indeholdes heri. F.eks. skal de bogførte lønomkostninger indeholde alle de transaktioner, der i den pågældende periode vedrører medarbejdernes optjente løn.

Periodisering

Periodisering indebærer, at de bogførte indtægter og udgifter alle kan henføres til den angivne regnskabsperiode.

Præsentation

Præsentation medfører, at transaktioner og regnskabsposter er kategoriseret korrekt i regnskabet. Således f.eks. at langfristet gæld ikke forfalder inden for et år og poster i resultatopgørelsen er korrekt rubriceret.

Gyldighed

Gyldighed indebærer, at de i regnskabet indeholdte transaktioner er i overensstemmelse med love, beslutninger, andre forskrifter og meddelte bevillinger.

Aftalt handlingsplan

Økonomiforvaltningen deler Intern Revisions opfattelse af, at det nuværende rammebilag for intern kontrol indeholder en for bred definition af begrebet intern kontrol. Økonomiforvaltningen vil derfor sikre, at bilaget vedr. intern kontrol bliver mere operationelt og brugerorienteret.

Økonomiforvaltningen har i samarbejde med Koncernservice igangsat et projekt, der skal medføre, at kommunen får et opdateret og forbedret kasse- og regnskabsregulativ, herunder også et mere operationelt bilag vedr. intern kontrol.

Økonomiforvaltningen vil inddrage Intern Revision i arbejdet med opdateringen af bilaget for intern kontrol, således at det sikres, at der i bilaget indarbejdes krav for forvaltningernes interne kontrolforanstaltninger på det regnskabsmæssige område, herunder angive hvilke kontrolpunkter, der skal indgå i den interne kontrol og gælde for alle forvaltninger i Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen vil i samarbejde med Koncernservice udarbejde forslag til nyt bilag vedrørende intern kontrol som inden forelæggelse for Økonomiudvalget sendes i høring hos forvaltningerne og Intern Revision.

Økonomiforvaltningen forventer, at et opdateret bilag vedr. intern kontrol forelægges Økonomiudvalget til godkendelse medio juni 2009.

Ansvarlig	Kontorchef Mads Grønvall, ØKF
Implementeringsfrist	15. juni 2009

4.2. Forretningsgangsbeskrivelser

Kategori 1

Observation

Kasse- og regnskabsregulativet omfatter et antal rammebilag, der indeholder en række overordnede retningslinier for det pågældende område:

- Kontrolforanstaltninger for brugen af IT-regnskabs-systemer
- Betalingsfunktioner ved kassebetjening og konti i pengeinstitutter
- Regnskab i årets løb
- Årsregnskabet
- Sikkerhedsstillelse
- Opbevaring og registrering af midler
- Arkivalier
- Forsikrings- og sikringsforhold
- Registrering af ejendomme m.v.

Vi har i nedenstående tekstafsnit kommenteret indholdet i udvalgte rammebilag.

Kontrolforanstaltninger for brugen af IT-regnskabssystemer

Der er udarbejdet et rammebilag omhandlende de kontrolforanstaltninger, der skal iagttages ved brugen af IT-regnskabs-systemer. Umiddelbart virker det ikke hensigtsmæssigt at udarbejde en særskilt instruks for brugen af IT-regnskabssystemer. Ved udarbejdelsen af instruksen er det i høj grad forudsat, at regnskabsprocessen kan opdeles i to hovedprocesser: 1) En manuel proces for udarbejdelse af samt klargøring af regnskabsbilag samt 2) En hovedproces for den efterfølgende indtastning i IT-systemet med heraf følgende interne kontrolforanstaltninger. Denne forudsætning er ikke gældende for nutidens integrerede IT-løsninger. Det er således ikke hensigtsmæssigt at udarbejde generelle forretningsgange for IT-anvendelsen på

tværs af de enkelte rutiner. Eksempelvis er der i indkøbs og fakturaprocesen en stor integration mellem de manuelle arbejdshandlinger og de IT-baserede arbejdshandlinger og således ingen skarp opdeling mellem manuelle procedurer og IT-procedurer.

Det er i langt højere grad hensigtsmæssigt at udarbejde forretningsgangsbeskrivelser for de enkelte regnskabsprocesser, hvor IT-anvendelsen i den pågældende proces er indarbejdet i forretningsgangsbeskrivelsen.

I rammebilaget er det tillige fastsat, at forvaltningerne skal sikre, at der udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser for kontrolforanstaltninger for brugen af IT-systemer i overensstemmelse med de kompetenceregler, som de enkelte enhedsforvaltninger har fastlagt.

Betalingsfunktioner ved kassebetjening og konti i pengeinstitutter

Det er i denne rammeinstruks fastsat, at de enkelte forvaltninger skal udarbejde forretningsgangsbeskrivelser for betalingsfunktioner ved kassebetjening og konti i pengeinstitutter i overensstemmelse med de kompetenceregler, som de enkelte enhedsforvaltninger har fastlagt. Det skal dog bemærkes, at dette rammebilag indeholder en række specifikke punkter, der skal tages stilling til ved udarbejdelsen af forretningsgangsbeskrivelsen.

Regnskab i årets løb

I rammebeskrivelsen er det fastsat, at forvaltningerne skal sikre, at der udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser for regnskab i årets løb i overensstemmelse med de kompetenceregler, som de enkelte forvaltninger har fastsat.

For så vidt angår hovedprincipperne for den løbende bogføring er det i rammebilaget anført, at den løbende bogføring skal varetages under hensyntagen til retningslinierne i rammebilaget om intern kontrol – generelt.

Det skal bemærkes, at rammebilaget ikke indeholder nogen form for anvisninger på de kontrolmål, der bør iagttages ved den løbende bogføring.

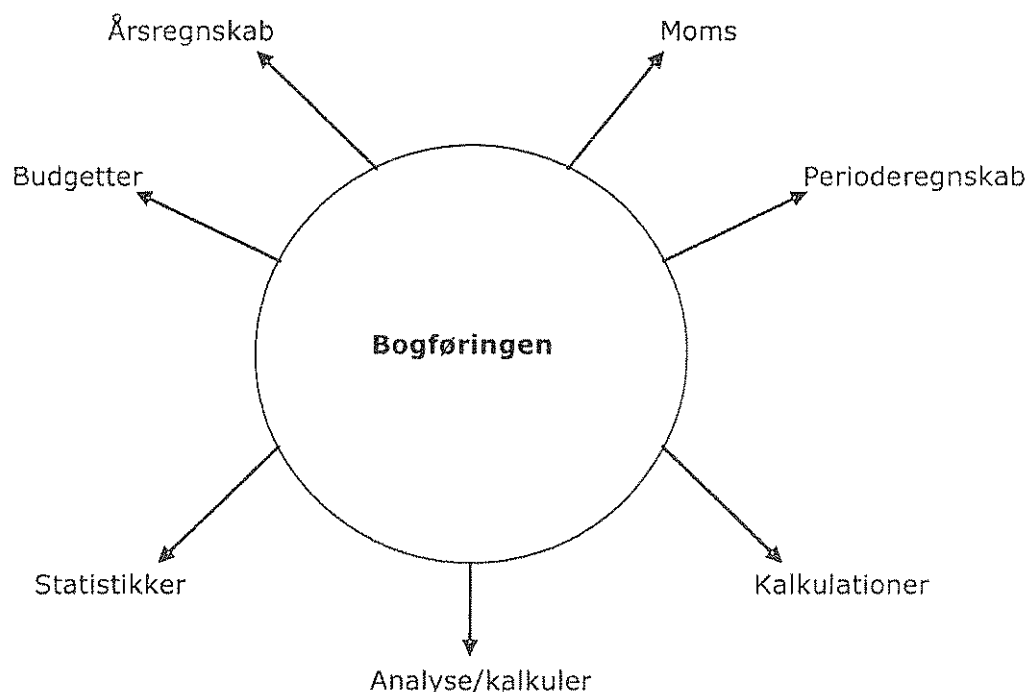
Det fremgår tillige, at den løbende bogføring skal give en oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om di-

spositionerne er i overensstemmelse med årsbudgettet og borgerrepræsentationens øvrige beslutninger.

Formålsbeskrivelsen for den løbende regnskabsføring er ikke udtømmende. Kun en del af regnskabsvæsenets opgaver er beskrevet. Eksempelvis er regnskabsvæsenets formål med hensyn til at:

- fastholde
- bearbejde og
- dokumentere

et økonomisk hændelsesforløb ikke nærmere beskrevet. Nedenstående figur illustrerer eksempler på anvendelse og bearbejdning af bogføringens oplysninger:



Rammebilaget indeholder et delafsnit benævnt hovedprincipper for den løbende bogføring. Principperne er af meget overordnet karakter og omfatter hovedsageligt den tidsmæssige indregning af udgifter og indtægter. Rammebeskrivelsen indeholder således ingen nærmere anvisninger for periodisering, kontering (herunder henvisning til konteringsvejledning). Retningslinier for kommunens overholdelse af transaktionssporet er ikke indeholdt i rammebilaget.

Rammebilaget indeholder nogle få overordnede dokumentationskrav til den løbende bogføring. Nærmere retningslinier for etablering af kontrolsporet er ikke nævnt i rammebilaget.

Risiko

Det fremgår af samtlige rammebilag, at de enkelte forvaltninger selvstændigt skal varetage udarbejdelsen af forretningsgangsbeskrivelserne i overensstemmelse med den kompetencefordeling, der er fastsat for forvaltningen. Denne udstrakte delegering til de enkelte forvaltninger for så vidt angår implementering af forretningsgange samt udarbejdelse af forretningsgangsbeskrivelser medfører en forøget risiko for,

at en given regnskabsproces (fakturaproces, lønproces, udbetalingsproces, afstemningsproces m.v.) udføres væsentligt forskelligt på tværs af de enkelte forvaltninger. Dette medfører en afledt risiko for,

at regnskabsprocesserne på tværs af de enkelte forvaltninger gennemføres med varierende grad af interne kontrolforanstaltninger

at ensartede regnskabsmæssige transaktioner (eksempelvis indkøbstransaktioner) ikke behandles med samme grad af sikkerhed i de enkelte forvaltninger. For ensartede regnskabstransaktioner vil risikoen for ufuldstændige data, periodiseringsfejl m.m. således variere på tværs af de enkelte forvaltninger

at Københavns Kommunes konsoliderede eksterne regnskabsposter vil være sammensat af enkelttransaktioner hidrørende fra regnskabsprocesser med varierende grader af intern kontrol. Dette vanskeliggør en vurdering af sikkerheden i den enkelte regnskabspost

at regnskabsprocesserne gennemføres med et for stort ressourceforbrug grundet varierende processer på tværs af forvaltningerne

at en effektiv optimering samt overvågning af regnskabsprocesserne vanskeliggøres grundet uensartede processer

at Københavns Kommune ikke realiserer de forudsatte fordele ved implementering af et Shared Servicecenter (i dette tilfælde Koncernservice) på det regnskabsmæssige område. Forudsæt-

ningen for en effektiv etablering af et servicecenter på det regnskabsmæssige område er, at der på tværs af de enkelte forvaltninger kan gennemføres en standardiseret og ensartet central behandling af store mængder rutinedata. Dvs. at Koncernservice kan understøtte og deltage i ensartede og standardiserede regnskabsprocesser uanset hvilken forvaltning, der har ejerskabet til de finansielle transaktioner. Såfremt koncernservice skal understøtte/deltage i flere forskellige regnskabsprocesser inden for samme område, er der en forøget risiko for, at fordelene ved centralisering af regnskabsopgaverne ikke realiseres i tilstrækkeligt omfang, da det alt andet lige vil være forbundet med et større omkostningsforbrug at vedligeholde flere forskellige processer tillige med det forhold, at medarbejderne skal vedligeholde viden om flere processer. Et servicecenter med flere processer indenfor samme område (eksempelvis refusionsområdet) vil stille større krav til medarbejdernes regnskabsmæssige viden, med deraf reducerede muligheder for løbende tilpasning af ressourceindsatsen, i takt med udviklingen i arbejdsmængden. Et stort antal uensartede regnskabsprocesser vil medføre en øget tendens til specialisering, hvilket ikke er ønskværdigt ved implementering af servicecentre

at den fulde implementering af Koncernservice på det regnskabsmæssige område vanskeliggøres i unødigt omfang. Det vil være forbundet med langt færre vanskeligheder at overføre ensartede regnskabsprocesser til Koncernservice i stedet for at overføre processer, der på overførelstidspunktet er væsentligt forskellige med hensyn til form og indhold af interne kontroller.

Anbefaling

Intern Revision anbefaler, at rammebilagene i størst muligt omfang erstattes af egentlige procedurebeskrivelser på det regnskabsmæssige område. I den forbindelse bør der udføres en kortlægning af regnskabsprocesserne med henblik på dels at identificere de processer, der har en ensartet karakter på tværs af forvaltningerne og dels identificere de regnskabsprocesser, der er særegne for den enkelte forvaltning.

Tværgående procedurebeskrivelser vil med stor fordel kunne implementeres indenfor følgende hovedområder:

Lønområdet

- Ansættelse
- Afskedigelse
- Lønmæssige ændringer

- Kvalitetssikring samt kontrol af lønmæssige registreringer

Refusionsområdet

- Udarbejdelse af refusionsanmodninger
- Registrering af refusionskrav
- Opfølgning og kontrol

Eksterne tjenesteydelser

- Udbud
- Indkøb
- registrering
- opfølgning og kontrol

Anlægsområdet

- Kontrakter
- projektregnskaber
- opfølgning og kontrol

Intern afregning

- Kriterier for intern afregning
- Afstemning af intern afregning
- Registrering af intern afregning (hyppighed)
- Dokumentationskrav for intern afregning

Oversigten er ikke fuldstændig men giver en rettesnor for omfanget af procedurebeskrivelser.

Med udgangspunkt i kortlægningen bør der i samarbejde med forvaltninger udarbejdes ensartede procedurebeskrivelser på det regnskabsområde.

Procedurebeskrivelser på tværs af de enkelte forvaltninger kan i sagens natur ikke indeholde oplysninger om den lokalt fastsatte ansvars- og kompetencefordeling.

Den lokalt fastsatte ansvars- og kompetencefordeling på det regnskabsmæssige område vil samme med de tværgående procedurebeskrivelser udgøre grundlaget for udførelsen af regnskabsopgaverne ved den enkelte forvaltning.

For så vidt angår de regnskabsprocesser, der er særegne for den enkelte forvaltning bør der drages omsorg for, at procedurebeskrivelserne udarbejdes i overensstemmelse med de metoder og principper, der er anvendt ved udarbejdelsen af de tværgående procedurebeskrivelser.

Der bør tillige udarbejdes procedurer for den løbende vedligeholdelse af forretningsgangsbeskrivelserne ligesom ansvaret herfor bør forankres organisatorisk.

Aftalt handlingsplan

Økonomiforvaltningen er enig i den interne revisions anbefaling om, at bilagene i højere grad end i dag skal udbygges med forretningsgangsbeskrivelser på de væsentlige ensartede tværgående regnskabsprocesser.

Økonomiforvaltningen vil i samarbejde med Koncernservice foretage en revision af kommunens kasse- og regnskabsregulativ. Revisionen af kasse- og regnskabsregulativet har til hensigt at:

- opdatere det regnskabsmæssige styringsgrundlag
- ensrette regnskabsprocessen i Københavns Kommune
- sikre et mere retvisende og korrekt regnskab
- etablere fælles forretningsgange for tværgående regnskabsprocesser
- Mindske behovet for udarbejdelsen af decentrale forretningsgange

Økonomiforvaltningen og Koncernservice vil i perioden april-juni 09 påbegynde arbejdet med at identificere tværgående regnskabsprocesser og efterfølgende udarbejde af forretningsgange herfor. Forvaltningerne og kommunens Interne Revision inddrages løbende i dette arbejde.

Økonomiforvaltningen vil i samarbejde med Koncernservice foretage en revision af kommunens kasse- og regnskabsregulativ og tilhørende bilag. Kasse- og regnskabsregulativet samt tilknyttede bilag sendes i høring hos forvaltningerne, Intern revision og Deloitte.

Økonomiforvaltningen forventer, at et opdateret kasse- og regnskabsregulativ forelægges Økonomiudvalget til godkendelse medio juni 2009. Tilknyttet bilag vil blive forelagt Økonomiudvalget i 2. halvår 2009.

Ansvarlig

Kontorchef Mads Grønvall, ØKF

Implementeringsfrist

31. december 2009

4.3. Regnskabssystemet (løbende registreringer)

Kategori 1

Observation

Bogføringsloven med tilhørende bekendtgørelse indeholder en række retningslinier for, hvorledes tilrettelæggelsen samt gennemførelsen af regnskabsopgaverne bør beskrives.

I bogføringslovens § 14 er det fastsat, at den bogføringspligtige skal udarbejde en efter aktiviteterne art og omfang afpasset beskrivelse af registreringen af transaktioner og opbevaringen af regnskabsmateriale. Beskrivelsen skal omfatte såvel de manuelle forretningsgange som de automatiske systemer, der fungerer inden og i forbindelse med registreringen. Beskrivelsen skal tillige omhandle de manuelle forretningsgange og automatiske systemer, som anvendes til at lagre og fremfinde bogføringsmaterialet i den lovpligtige opbevaringsperiode.

Beskrivelsen skal vise, hvad virksomheden anser som det samlede bogføringsmateriale efter loven. Herudover skal beskrivelsen indeholde en markering af de væsentligste kontroller, som virksomheden anser for nødvendige for at sikre regnskabsmaterialets troværdighed som grundlag for årsregnskabet.

Bogføringsloven fastslår endvidere, at systembeskrivelsen skal være så fyldestgørende, at det er muligt for en udefrakommen person – med en rimelig viden om regnskabsvæsen og den anvendte teknologi – til enhver tid at følge, hvorledes registreringerne foretages og hvorledes regnskabsmaterialet fremfindes og eventuelt udskrives i klarskrift.

Beskrivelsen af registreringen af transaktioner skal i det mindste indeholde tilstrækkelige oplysninger om,

1. hvorledes systemerne sikre fuldstændighed og nøjagtighed af det materiale, der danne grundlag for registreringer, herunder aftaler i forbindelse med elektronisk udveksling af data, der danner grundlag for registreringer
2. hvorledes systemerne sikrer en fuldstændig og nøjagtig registrering af transaktioner, herunder konteringsinstruks, benyttede IT-systemer, manuelle rutiner m.m.
3. hvorledes automatisk genererede registreringer foretages, herunder beregningsgrundlag og beregningsformel

4. det skal bemærkes, at beskrivelserne skal omfatte hele transaktionssporet og kontrolsporet for hver type dokumentation og registrering. Dokumentation omfatter også aftaler og kontrakter, der har betydning for registreringerne.

En hensigtsmæssig og systematisk beskrivelse kan ofte opnås ved at tage udgangspunkt i de anvendte typer af grunddokumentation for de regnskabsmæssige registreringer. For hver af disse typer dokumentation skal den beskrive, hvorledes de af dokumentationen affødte registreringer foretages, behandles, godkendes og kontrolleres. Endvidere skal den angive de konti, hvor bogføringens registreringer opsamles og i hvilke poster i det eksterne regnskab disse konti indgår.

Det værende kasse- og regnskabsregulativ med tilhørende rammebilag understøtter kun i mindre omfang en systematisk beskrivelse af de eksisterende regnskabsprocesser i Københavns Kommune. Med udgangspunkt i de nuværende beskrivelser er det vanskeligt at tilvejebringe et overblik over den etablerede regnskabsproces inden for et givent område.

Risiko

Der er risiko for, at der med udgangspunkt i kasse- og regnskabsregulativet (inkl. rammebilagene) ikke skabes en systematisk og hensigtsmæssigt struktureret oversigt over regnskabsprocesserne i Københavns Kommune. Dette medfører en forøget risiko for,

at der ikke er etableret en tilstrækkelig sammenhæng i regnskabsprocesserne

at det ikke er muligt umiddelbart at vurdere om de samlede kontrolforanstaltninger i processerne er tilstrækkelige

at det ikke er muligt at udføre en hensigtsmæssig procesovervågning m.h.t. dobbeltarbejde, overflødige kontroller m.m.

I det hele taget medfører ovenstående, at ledelsens mulighed for at udføre et ledelsesmæssigt tilsyn rettet mod regnskabsprocesserne reduceres i væsentligt omfang.

Anbefaling

Intern Revision anbefaler, at de væsentligste regnskabsprocesser identificeres (kortlægges) og at denne identifikation danner udgangspunkt for tværgående beskrivelser af de enkelte del-

processer på det regnskabsmæssige område. Eksempelvis kan nedenstående delprocesser danne udgangspunkt for udarbejdelsen af systematiske og dækkende beskrivelser af de enkelte delprocesser:

- Løn
- Gager
- Refusioner
- Eksterne tjenesteydelser
- Investeringer
- Finansieringer
- Ejendomsdrift
- Interne afregninger
- Betalinger

Beskrivelserne bør udarbejdes under iagttagelse af nedenstående forhold:

- Beskrivelsen skal dels gennemgå, hvorledes de pågældende områder er tilrettelagt i den konkrete virksomhed og dels bestå af systembeskrivelser – både brugervejledning og teknisk dokumentation – af de anvendte automatiske systemer (IT-baserede registreringssystemer).
- For de enkelte områder skal beskrivelsen nærmere belyse de manuelle og automatiske processer. Herved fremgår det, hvorledes de enkelte oplysninger indsamles eller dannes, hvorledes de behandles, hvem der udfører de enkelte opgaver, samt hvorledes man kan følge oplysningerne fra de opstår til de rapporteres i årsregnskabet og omvendt.
- Det er væsentligt at beskrive, hvorledes de udførte kontroller af registreringer udføres og dokumenteres for senere at kunne kontrollere rigtigheden.

Systembeskrivelsen kan med fordel udarbejdes tillige med de under pkt. 4.2 nævnte procedurebeskrivelser. Intern Revision er opmærksom på, at udarbejdelsen af en systembeskrivelse på det regnskabsmæssige område er en omfattende opgave. Udarbejdelsen af systembeskrivelsen kan eventuelt varetages i to faser:

1. fase:

Der udarbejdes en kortfattet overordnet oversigt over organiseringen af regnskabsvæsenet i kommunen, indeholdende en beskrivelse af den organisationsmæssige forankring af de enkelte opgaver samt de væsentligste IT-systemer

2. fase:

Med udgangspunkt i resultatet af fase 1 udarbejdes løbende mere detaljerede systembeskrivelser for de enkelte regnskabsområder.

Aftalt handlingsplan

Økonomiforvaltningen vil i samarbejde med Koncernservice udarbejde, i overensstemmelse med den Interne Revisions anbefalinger, en kortfattet overordnet oversigt over organiseringen af regnskabsvæsenet i kommunen (fase 1). Oversigten vil indeholde en beskrivelse af den organisationsmæssige forankring af de enkelte opgaver samt de væsentligste IT-systemer.

Oversigten over organiseringen af regnskabsvæsenet i kommunens udarbejdes i forlængelse af opdateringen af kommunens kasse- og regnskabsregulativ og forventes at forelægge ultimo 2009. Med udgangspunkt i oversigten drøftes med Intern Revision det videre forløb med at udarbejde mere detaljerede detailbeskrivelser for kommunens regnskabsprocesser.

Ansvarlig

Kontorchef Mads Grønvall, ØKF

Implementeringsfrist

31. december 2009

4.4. Regnskabssystemet (årsafslutningen)

Kategori 1

Observation

Årsregnskabet

Økonomiforvaltningen har fastsat de generelle principper for årsregnskabet i et rammebilag. Det skal bemærkes, at indholdet i rammebilaget er af meget overordnet karakter. Rammebilaget kan således vanskeligt anvendes som udgangspunkt af en kvalitetssikring af det udarbejdede regnskab herunder balancen. Det er dog i rammebilaget anført, at Økonomiudvalget i november/december udsender et cirkulære om den forestående regnskabsaflæggelse (regnskabscirkulæret). Regnskabscirkulæret indeholder ingen nærmere retningslinier for kvalitetssikringen af regnskabet, herunder balancen.

Regnskab i årets løb

Rammebilaget regnskab i årets løb indeholder tillige en række overordnede anvisninger for afstemning og specifikation af statuskonti. Det skal hertil bemærkes, at rammebilaget hovedsageligt indeholder en række anvisninger for specifikationen af saldoen på en given konto. Rammebilaget indeholder ingen nærmere anvisning på hvilke kontrolmål, der skal iagttages ved kvalitetssikringen af de enkelte transaktioner, som saldoen er sammensat af.

Risiko

Der er en forøget risiko for, at kvalitetssikringen af balancen varetages uensartet på tværs af de enkelte forvaltninger. Der er ligeledes en forøget risiko for, at væsentlige kontrolmål ikke understøttes i forbindelse med kvalitetssikringen.

Anbefaling

Intern Revision anbefaler, at systembeskrivelsen i nødvendigt omfang omhandler de procedurer, der skal anvendes ved årsafslutningen, herunder hvorledes de enkelte poster i resultatopgørelse og balance opgøres, kontrolleres og vurderes. Denne beskrivelse skal tilsikre, at alle balanceposter underkastes samme kvalitetskontrol på tværs af de enkelte forvaltninger.

Aftalt handlingsplan

Økonomiforvaltningen er enig i, at alle balanceposter på tværs af forvaltninger skal underkastes samme kvalitetskontrol, således at der foreligger en afstemt og kvalitetssikret balance på et ensartet niveau. Dette vil ske ved, at der forud for regnskabsaflægningen for 2009 er udarbejdet en tværgående forretningsgang for afstemning og kvalitetssikring af kommunens balancekonti.

Økonomiforvaltningen vil i samarbejde med Koncernservice i forbindelse med udarbejdelsen af regnskabscirkulæret til regnskab 2009 sikre, at der indarbejdes operationelle krav til forvaltningernes kontrol af deres balancer. Og at der forud for regnskabsaflægningen for 2009 er udarbejdet en tværgående forretningsgang for afstemning og kvalitetssikring af kommunens balancekonti.

Regnskabscirkulæret forventes forelagt Økonomiudvalget ultimo november 2009

Ansvarlig

Kontorchef Mads Grønvall, ØKF

Implementeringsfrist

30. november 2009

KRITERIER FOR KATEGORISERING AF OBSERVATIONER OG VURDERING AF KONTROLMILJØ

Kriterier for kategorisering af observationer
Kategori 1 <ul style="list-style-type: none">• Afledt effekt på resultat vurderes at overstige 20 mio.kr., og/eller• Afledt effekt vurderes i væsentlig grad at kunne påvirke kommunens omdømme, og/eller• Afledt risiko for besvigelser i form af regnskabsmanipulation eller misbrug af aktiver, hvis værdi vurderes at kunne overstige 2 mio.kr., og/eller• Afledt risiko for, at gældende lovgivning eller overordnede politikker ikke efterleves og/eller• Afledt risiko for borgerklager eller retssager med afledte krav, hvis værdi vurderes at kunne overstige 2 mio.kr. og/eller• Afledt risiko for, at overordnede målsætninger ikke vil kunne opfyldes, og/eller• Væsentlige svigt i overordnede ledelsesprocesser og interne kontrolsystemer
Kategori 2 <ul style="list-style-type: none">• Afledt effekt på resultat vurderes at kunne overstige 2 mio.kr., og/eller• Afledt effekt vurderes i mindre væsentlig grad at kunne påvirke kommunens omdømme, og/eller• Afledt risiko for besvigelser i form af regnskabsmanipulation eller misbrug af aktiver, hvis værdi vurderes at kunne overstige 0,2 mio.kr., og/eller• Afledt risiko for, at forvaltningernes målsætninger ikke vil kunne opfyldes, og/eller• Væsentlige svigt i ledelsesprocesser indenfor nøgleprocesser
Kategori 3 <ul style="list-style-type: none">• Øvrige forhold, som alene vurderes at have væsentlig betydning for den reviderede enhed, funktion eller proces, og som ikke opfylder kriterierne for observationer i kategori 1 og 2.

Kriterier for vurdering af kontrolmiljøet
Utilstrækkeligt <p>Der er identificeret flere kontrolsvagheder indenfor det reviderede område, som indikerer, at risikostyring og intern kontrol ikke prioriteres i tilstrækkelig grad. De identificerede kontrolsvagheder ligger i kategori 1 og 2, og indebærer ud fra en samlet vurdering en forøget risiko for, at:</p> <ul style="list-style-type: none">• Målsætninger ikke vil kunne opfyldes og/eller, at• Regnskaber og ledelsesrapportering indeholder væsentlig fejlinformation, herunder som følge af besvigelser i form af regnskabsmanipulation eller misbrug af aktiver og/eller, at• Gældende lovgivning eller overordnede politikker ikke efterleves og/eller, at• Kommunens ressourcer ikke udnyttes effektivt.
Mindre betryggende <p>Der er identificeret kontrolsvagheder indenfor det reviderede område, som indikerer, at risikostyring og intern kontrol ikke er fuldt tilstrækkelig. De identificerede kontrolsvagheder ligger i kategori 2 og 3.</p>
Betryggende <p>Det er ved revisionen blevet bekræftet, at etablerede kontroller i al væsentlighed afdækker identificerede risici, og at kontrollerne fungerer efter hensigten. Observationerne vil ligge i kategori 3.</p>